



江苏新农村发展系列报告
南京农业大学人文社科重大招标项目

江苏 农村政治文明发展报告2013

杨珉等著



科学出版社



(D-0336. 31)

江苏

农村政治文明发展报告2013



www.sciencep.com

ISBN 978-7-03-040196-0



定价：59.00 元

江苏新农村发展系列报告
南京农业大学人文社科重大招标项目

江苏农村政治文明发展报告 2013

杨 珉 等 著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书为《江苏新农村发展系列报告》之一。全书分为总报告、专题报告和典型案例评析三大部分。总报告从依法治理、村民自治、农民对政府信任感、农民权益保障等四个方面对 2013 年江苏农村政治文明发展状况作了综合评估。专题报告在基于问卷调查数据分析的基础上,分别涉及农村政治风险、农村组织发展、留守妇女参与乡村民主政治建设等三个方面内容,对此进行了详细描述和评价,并提出了相关建议与对策。典型案例评析部分介绍了邳州市村级“四权”建设情况,并对其进行总结分析。

本书可供从事农村研究的学者、政治学专业师生等参考。

图书在版编目(CIP)数据

江苏农村政治文明发展报告. 2013 / 杨珉等著. —北京: 科学出版社, 2014. 3

(江苏新农村发展系列报告)

ISBN 978-7-03-040196-0

I. ①江… II. ①杨… III. ①农村—社会主义民主—建设—研究报告—江苏省—2013 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 048877 号

责任编辑: 惠 雪 黄 海/责任校对: 赵桂芬

责任印制: 徐晓晨/封面设计: 许 瑞

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2014 年 3 月第 一 版 开本: 787 × 1092 1/16

2014 年 3 月第一次印刷 印张: 11

字数: 160 000

定价: 59.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

《江苏新农村发展系列报告》(2013)编委会

顾 问：左 惟 周光宏 张颢瀚

主 任：丁艳锋

副主任：刘志民

编 委：丁艳锋 钟甫宁 汪兴国 蔡 恒 尚庆飞

汪国培 朱 晶 董维春 刘志民 刘凤权

吴 群 钱宝英

《江苏农村政治文明发展报告 2013》

主要撰写人员

杨 珉 葛笑如 梁玉泉 李晓广

总 序

为了深入贯彻落实党的十七届六中全会精神和国家中长期科技与教育发展规划纲要，繁荣我校人文社会科学，强化我校新农村发展研究院的政策咨询功能，从 2012 年起，南京农业大学在中央高校基本科研业务费中增设人文社会科学重大专项。人文社会科学重大专项通过招标方式，主要资助我校人文社科专家、教授针对我国农业现代化和社会主义新农村建设中遇到的具有全局性、战略性、前瞻性的重大理论和实践挑战，以解决复杂性、前沿性、综合性的重大现实问题为重点，以人文社会科学为基础、具有明显文理交叉特征的跨学科研究。其中，为江苏“三农”服务的发展报告是首批重点资助的项目，项目实施一期三年，每年提交一份年度发展报告，并向社会公布。

江苏地处中国经济发展最快速、最具活力的长三角地区，肩负“两个率先”的光荣使命，正处于率先实现小康社会奋斗目标、全面开启现代化建设征程的新的历史起点。其经济社会发展的现状为南京农业大学发挥学科特点和综合优势，服务社会需求和发展大局，提出了新的挑战，提供了新的机遇。我校设立校人文社会科学重大招标项目主要基于四个方面的出发点。第一，随着我国整体改革的进一步深入，农业现代化进程的不断加快，农业现代化过程中凸显的难点和重点问题，使得人文社科研究的整体性、系统性、迫切性更加突出。我校通过顶层设计设置的人文社科重大招标项目——江苏“三农”相关领域发展报告，就是希望我校农业相关的人文社科领域专家、教授发挥团队力量，通过系统设计、周密调研和深入剖析，实现集体“发声”，冀求研究成果为江苏“两个率先”的实现做出应有的贡献，并对全国的农业现代化、对将来起示范和引领作用，从而扩大南京农业大学人文社科研究整体

的社会影响力。第二,通过项目的实施,希望进一步引导我校人文社科领域专家、教授更加注重实际、实例与实体研究,更加关注传统与现实的结合,更加注重研究的定点和定位,更加重视科学研究资料和素材的积累。第三,通过项目实施,一个报告针对一个问题、围绕一个主题,使人文社科老师的科研活动多与社会、多与政府对接,使得研究成果的社会影响力和政府影响力都能得到充分发挥。第四,希望我校人文社科的老师与自然科学的老师形成交叉,培育新的人文社科学科发展增长点,推动学校创新团队培养和学科交叉融合。通过项目的实施,人才、团队、成果、学科、学术都能得到同步成长。

《江苏新农村发展系列报告 2013》共分为十三个分册,分别为《江苏农村经济社会发展报告 2013》、《江苏农民专业合作社发展报告 2013》、《江苏农村金融发展报告 2013》、《江苏乡村治理发展报告 2013》、《江苏农村社会保障发展报告 2013》、《江苏休闲农业发展报告 2013》、《江苏农业信息化发展报告 2013》、《江苏农村政治文明发展报告 2013》、《江苏农村生态文明发展报告 2013》、《江苏农村公共服务发展报告 2013》、《江苏农村文化建设发展报告 2013》、《江苏农村工业和城镇化发展报告 2013》、《江苏农村农业生产经营发展报告 2013》。各报告包括了 2013 年江苏全省农业相关领域的发展现状、总体评价、趋势分析及对策建议等;分别针对苏南、苏北、苏中专题进行评述并提出了相关建议;评析了 2013 年全省农业相关领域发展的典型案例;并附有 2013 年全省农业相关领域发展统计数据、政策文件以及发展大事记等。项目通过实证研究和探索,获得来自于农民生活、农业生产和农村社会实际的第一手资料,以期为政府决策提供真实的信息。项目实施过程中充分发挥了青年教师与研究生等有生力量的作用,既扩大了工作的影响面,又培养了人才。

总之,我校从专家集体发声、鲜明的导向、与社会及政府部门的对接、团队和学科交叉的发展这四个方面设计资助人文社会科学重大招标项目,希望对我校的人文社科发展起到积极的推动作用,能真正达到“弘扬南农传统

和优势、对接古典和现实、破解农业现代化难题、振兴南农人文社科”的目的，同时为我国“三农”事业、经济社会发展，为江苏省农业科技进步、农业现代化和新农村建设作出新的贡献。

在项目的实施和发展报告的编写过程中，农业相关领域省级主管部门及各级各单位、各项目负责人及课题组成员给予了大力支持和密切配合，相关领域的领导和专家给予了指导，在此一并致以谢忱。

《江苏新农村发展系列报告》是一个全新的尝试，不足甚至谬误在所难免，还望社会各界倾力指教，以利更真实地记录江苏农业现代化进程的印迹，为美好江苏建设留下一组侧影。

南京农业大学副校长 丁艳锋

二〇一三年十二月

前 言

“江苏农村政治文明发展报告”项目得到中央高校基本科研业务费专项资金、南京农业大学人文社会科学重大招标项目(项目编号:SKZD201203)资助,由南京农业大学思政部“江苏农村政治文明发展报告”项目组完成。

现代中国,农村政治文明作为政治文明进程的一个重要变量,体现了现代民主精神的精髓,它在一定意义上最能揭示出当代中国社会民主进程发展的轨迹和中国政治文明的发展程度。江苏省农村因为其经济和文化发达,具有一定典型性意义,在政治文明建设方面一直处于前列水平。总结江苏农村政治文明发展情况,在此基础上探讨农村政治文明发展的渠道,可以在地域意义上丰富中国基层民主政治研究内容。

本次调查根据经济发展情况和地域文化特色,将江苏省划分为苏南地区、苏中地区、苏北地区三大区域,采用随机抽样法,抽出苏南(南京、常州)、苏中(南通、扬州)、苏北(徐州、淮安)等共10个调研基地20余个村庄。在各村庄,以江苏地区18~85岁的农村居民为对象,根据村庄大小,采取等距抽样法,每个村庄选取30~100户村民,进行调查访问。

参与本报告调查研究和撰写报告的人员主要来自南京农业大学思政部相关研究人员,同时思政部部分研究生也参与了报告的调研工作。

全书分为总报告、专题报告、典型案例评析三大部分。总报告由杨珉撰写,从依法治理、村民自治、农民对政府信任感,农民权益保障等4个方面对当前江苏农村政治文明发展状况作了综合评估。专题报告收录了3份报告,涉及农村政治风险情况(由葛笑如撰写)、农村组织发展情况(由梁玉泉撰写)、留守妇女参与乡村民主政治建设情况(由李晓广撰写)等三个专题内容。三份报

告分别考察了基层政治、社会管理创新下的农村组织、留守妇女政治参与等几个方面的情况；并在区域比较的视角下，评述江苏不同地区农村政治文明各专题发展差异化状况，探究其问题原因。案例评析收录了一份报告(由杨珉撰写)，介绍了邳州市村级“四权”建设情况，并对其进行总结分析。

本项目调查研究工作得到了江苏省民政厅基层政权与社区建设处的大力支持与帮助，还得到邳州市、溧阳市等民政部门以及所调查村庄村干部的大力协助与配合，在此，对他们表示衷心的感谢。

作 者

2013 年 12 月

目 录

总序

前言

第一章 总报告	1
一、依法治国	1
1. 法治政府建设稳步推进	1
2. 民主法制制度健全完善	3
3. 以村务公开促民主管理	5
4. 综合治理与执法水平提升	7
5. 法制示范村建设	9
二、村民自治	10
1. 村级选举的新进展	10
2. 村民政治参与情况	13
三、政府信任状况及分析	19
1. 农民对共产党与中央政府信任态度分析	19
2. 农民对基层政府和村组织信任态度分析	22
3. 农民对司法机构信任态度分析	26
四、权益保障	28
1. 生活水平满意度	28
2. 政府公共服务	29
3. 征地农民权益	31
4. 土地经营权流转中的农民权益	32
五、结语	34
第二章 专题报告	35
一、脆弱性与风险：一项关于江苏农村政治风险的调查	35
1. 文献综述	36
2. 分析框架	39
3. 江苏农村基层政治系统的脆弱性与农村政治风险	42
4. 调查结论与对策建议	61
二、农村社会管理创新视角下的江苏省农村组织	66

1. 农村社会管理创新与农村组织	67
2. 江苏农村组织培育和发展现状	71
3. 社会管理创新视野下的江苏农村组织	73
4. 江苏农村社会管理创新与农村组织	98
三、江苏留守妇女参与乡村民主政治建设调查报告	101
1. 对调查的相关说明	102
2. 调查现状描述	104
3. 对调查结果的原因分析	118
4. 解决问题的对策建议	126
第三章 典型案例评析——邳州“四权”建设	131
一、经济社会发展	131
二、建设背景	132
三、基本历程	135
1. 基层探索启动	135
2. 形成制度体系	136
3. 全面推广提升	137
四、基本内容	138
1. 指导思想	138
2. 工作思路	139
3. 主要做法	139
五、初步成效	141
1. 增强党组织核心领导力	142
2. 有效化解农村基层矛盾	143
3. 融洽了党群干群关系	144
4. 提升村民参与村级事务积极性	145
六、借鉴与启示	146
1. 坚持党组织核心领导	146
2. 坚持村民自治	147
3. 坚持制度建设	147
七、政策建议	148
1. 存在问题	148
2. 具体建议	149
参考文献	151
附录	154
2013 年江苏省政治文明发展政策文件	154

第一章 总 报 告

发展社会主义政治文明，其核心内容为：一要坚持依法治国基本方略，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益；二要提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家；三要坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。根据上述核心内容，《江苏农村政治文明发展报告 2013》选取了依法治理、村民自治、农民对政府信任、农民权益保障等反映政治文明发展水平的重要指标，考察江苏农村政治文明发展概况。

一、依 法 治 理

江苏依法治村工作的成就彰显江苏农村政治文明建设的发展。近年来，江苏省各地依据江苏省委、省政府的决策部署，紧扣法治江苏建设重点，法治政府建设稳步推进，公正司法水平提升，法治文化建设成效明显。

1. 法治政府建设稳步推进

基层政府和城乡社区之间职责不清、自治组织功能难以发挥、社会组织承接公共服务能力不足等问题，正在束缚农村基层管理整体水平的提高，制约着农村民主发展。

苏州太仓市自 2008 年以来，根据《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》要求，在全国率先启动“政社互动”工作，通过规范政府行政行为，推动政府简政放权，转变政府职能，激活了村和社区两大基层自治组织的自

我管理细胞,探索出一条促进“政社分开”的有效路径。在“政社互动”太仓模式的探索基础上,苏州全市各地陆续召开动员部署会议、试点乡镇座谈会,各市(区)“政社互动”组织领导机构全面建立,从政策、资金、机制等多个方面推进和完善政府与基层群众自治组织之间的互动模式。66个乡镇(街道)已开展了试点,其中,28个试点乡镇(街道)已梳理出台基层群众自治组织依法履职事项、依法协助政府工作事项“两份清单”,张家港市、常熟市、昆山市、吴江区、吴中区、高新区等6地(不含太仓市)已梳理出台市(区)级“两份清单”,有26个试点乡镇(街道)签订“一揽子协议”(苏州市民政局,2013)。

在此基础上,2013年下半年,全省全面推进“政社互动”模式。2013年11月12日,江苏省政府办公厅下发了《关于在全省推行“政社互动”推进社会管理创新的意见》(以下简称《意见》)。该《意见》要求进一步明晰基层政府与基层群众自治组织的权责边界,规范基层政府行政行为;科学界定群众自治组织依法履职事项,清理和规范自治组织依法协助政府工作事项;推动基层政府简政放权,实行依法履职。《意见》还明确:今后凡村(居)自治事务,放手由其自主管理;凡政府部门行政事务,不得随意转嫁;废止乡镇政府和街道与村(居)委会间的“行政责任书”,重新签订《基层群众自治组织协助政府管理协议书》,明确双方职责、经费保障和违约责任;建立群众参与机制、政府购买社会服务和“双向评估”机制,逐步引入社会满意度第三方调查,对双方履职履约进行跟踪问效。《意见》还确定了在全省推行“政社互动”的时间进程表:2013年年底,各地级市结合本地实际,选择1~2个县(市、区)开展试点;2014~2015年,全省逐步推开;力争2017年全省实现“政社互动”全覆盖。目前,江苏省各地已经全面展开试点,为全省实现“政社互动”全覆盖打基础。

江苏“政社互动”模式的推进,标志着江苏省在法制政府建设方面有了重要举措,它的发展,将对江苏农村政治文明进步具有重要的促进作用。

2. 民主法制制度健全完善

在江苏省农村，各地按照民主选举、民主决策、民主管理、民主监督和村务政务两公开的“四民主两公开”村民自治模式，因地制宜建立健全了民主法治制度，为依法治村奠定了制度保障。

在江苏省农村，民主选举程序更加严格规范。程序民主是各项民主制度建立和有效运作的基础，江苏省从一开始就对民主选举程序给予高度重视。

为了规范村民委员会选举程序，保障村民依法行使民主选举权利，早在2000年，江苏省人民代表大会常务委员会就发布了《江苏省村民委员会选举办法》(以下简称《办法》)。该《办法》对选举的各个环节，如选举工作机构、候选人的产生、投票、选举罢免、辞职和补选等，都做出了详细规定，为江苏农村村民委员会选举提供了有效指导。

在组织选举过程中，江苏省有关部门要求各地严格遵守程序，切实尊重和维护广大选民的选举权与被选举权。其具体要求是依法把好“四关”，即村民选举委员会成员推选关、选民登记关、提名确定候选人关和投票选举关。其中，严把候选人的资格审查关、选民登记做到不重、不漏、不错；在投票这个中心环节，各地普遍采用以“中心会场为主，投票站为辅”的形式进行。在中心会场和各投票站，均设立代写处和秘密写票处，确保每个村民按照自己的意愿选举“当家人”。各地通过预先函告电话、科学设置投票站、科学设置投票时间等方式，使更多的村民参与选举。2013年的村委会选举中，在选举实施阶段，江苏省还要求各地实行“八公开”，即公开村民选举委员会成员名单、选民名单、候选人名单、选举日期、投票时间、投票地点、选举工作人员名单和选举结果，以每个环节的高质量来确保整个换届选举的高质量。

在选举中，各地还对选举过程进行严格监督。每一个选举环节都设定监督程序，使选举公开透明、阳光操作，最大限度地避免违规事件的发生。各区街镇乡纪(工)委根据选举节点安排，制订监督方案，重点围绕本村委会推荐、

选民登记、候选人预选、选票发放填写、公开计票等关键环节开展全程监督；各市纪委分派驻农村纪检监察工作室下插至辖区重点乡镇，开展重点监督；此外，市纪委结合全市党风廉政建设责任制落实情况巡察督查活动开展。市纪委信访室会同各派驻农村纪检监察工作室开展巡访工作，深入各区街镇乡，受理群众来信来访，化解基层矛盾。同时，市纪委还公开监督电话，设立举报箱，一旦发现问题，对责任人将进行严肃查处。

江苏各地选举由于严格程序，依法选举，工作细致、扎实，整个选举中形势都比较稳定，选举过程平稳有序，群众满意度提高。

为实现农村民主管理，江苏省各地农村在建章立制工作方面也取得了重要成效。

确立民主议事机构与制度，是农村民主管理的重要组成部分。江苏省在新一届村委会选举产生后，各村都及时召开村委会全体成员会议，明确分工，根据需要设立各工作委员会，完成村民代表、村民组长的推选工作，成立村民代表议事会、党员代表议事会和民主理财小组，明确其职责范围，规定他们参与村政重大问题的讨论，使民主议事机构得以健全；同时完善民主议事章程，建立和完善村民会议、村民代表会议制度、村级财务管理及村干部考核评议等一系列制度；修订村民会议和村民代表会议的议事规则，发动村民讨论、修改、完善《村民自治章程》、《村规民约》；积极推广村党员议事会、村情发布恳谈会、党员提案制、民主决策日等做法，确立党务、政务、村务公开工作章程。

例如，邳州市要求事项决议必须村民代表实际到会人数达到 80%以上，议题必须 80%以上村民代表通过，票决结果必须当众统计公布，形成决定必须向全体村民通报，邳州市随即下发了《村级组织工作运行规则》、《村支部委员会议事规则》、《村“两委”联席会议议事规则》、《村民代表大会议事规则》，这四项规定成为保证农村民主制度运行的操作细则。张家港市南丰镇全面推行“三约三会”制度，探索基层民主管理新模式，对村级事务实行规范化管